

# 规制政治经济学的理论主题及其现实意义

黄新华

(厦门大学法学院 公共管理教育中心, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 规制政治经济学是以研究市场经济体制下政府如何依据一定的规则对市场微观主体进行制约、干预和管理的一门新兴经济学。它的理论主题可以归结为以下几个方面:一是关于政府规制内涵的研究;二是政府规制的需求与供给分析;三是政府规制的成本与收益分析;四是政府规制的内容与方法探讨;五是政府规制的公共利益理论;六是政府规制的部门利益理论;七是政府规制的失灵理论;八是政府规制的改革理论。在建设和完善社会主义市场经济体制的进程中,系统透视规制政治经济学的理论主题,对于构建适应市场经济的政府规制体系有重要的现实意义。

**[关键词]** 规制政治经济学;理论主题;现实意义

**[中图分类号]** F019

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1004-5295(2003)02-0014-05

20 世纪 70 年代以后,在西方经济学中逐渐发展起来了一门新学科——规制政治经济学,它主要是研究在市场经济体制下政府如何依据一定的规则对市场微观经济行为进行制约、干预和管理。规制政治经济学的主要代表人物和著作有:卡恩的《规制经济学:原理与制度》(1970),施蒂格勒的《经济规制论》(1971),匹兹曼的《走向更一般的规制理论》(1976),植草益的《微观规制经济学》(1990)和托里森的《规制与利益集团》(1991)等。这些著作分别从公共事业、自然垄断行业、环境保护等方面论述了政府规制产生的依据、规制的法规和决策过程、规制的后果以及规制的中间机构等,从而构成了规制政治经济学的学科理论基础和体系。在建立社会主义市场经济体制的过程中,系统透视规制政治经济学的理论内涵,对于分析我国政府的现行规制体制及其效果,探讨规制的改革与完善措施,建立适应市场经济体制的政府规制模式,具有重要的现实意义。

## 一、规制政治经济学的理论主题

规制政治经济学的理论主题可以归结为以下几个方面:

### 1. 什么是政府规制

在规制政治经济学看,所谓政府规制是指行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企

业和消费者供需决策的一般规则和特殊行为。政府规制是政府经济职能的内在组成部分,按照标准的市场模型,可以识别三种类型的政府规制:一是直接干预市场配置机制的规制,如价格规制、产业规制和合同规制;二是通过影响消费者决策从而影响市场均衡的规制,如汽车尾气排放量限制及购买保险条件等;三是通过改变企业决策从而影响市场均衡的规制,如产品特征的限制、企业投入产出或生产技术的限制、进入限制、税收和补贴等。需要指出的是,政府规制与政府的宏观调控既有联系也有区别。宏观调控和规制,都是政府的经济行为,目的都在于创造一个有利于经济发展的客观环境,既能矫正市场缺陷,又有利于提高效率。区别在于,规制不具有宏观调控的一般性,而是个量的差别管理,是一般中的特殊,直接作用于市场主体的过程。

### 2. 政府规制的需求与供给

需求与供给是对政府规制进行经济分析的基本范畴。政府规制的需求主要导源于自然垄断性和外部效应这两大类问题。就自然垄断而言,由于企业实行垄断经营,垄断企业就会本能地追求自身利益最大化。这就使以追求社会整体经济效率(特别是分配效率),实现社会福利最大化为导向的政府规制成为必要。换言之,自然垄断产生了对政府规制的需求:

**[收稿日期]** 2003-03-05

**[作者简介]** 黄新华(1968—),男,福建三明人,厦门大学法学院公共管理教育中心副教授,经济学博士,主要从事制度经济学、公共部门经济学研究。

抑制企业制定垄断价格,维护社会分配效率。与此同时,自然垄断产业提供的产品或服务往往是社会必需品,也是大多数企业必须的投入要素,因此,也需要对自然垄断产业实行政府规制,设立退出壁垒,以保证特定社会产品或服务供应的稳定性。产生政府规制需求的另一方面是市场经济中广泛存在的外部效应问题。此外,当存在外部正效应时,也需要政府提供合理的制度安排,最大限度地使个人努力与个人收益具有正相关性,从而使当事人拥有足够的激励,去从事创造性的生产活动。专利法、专利制度和知识产权保护制度就是这种政府规制的典型。

政府规制的供给则主要取决于政府对提供新的规制政策的认识和条件。一般地说,政府对规制供给的认识主要出于对规制供给的理性认识和分析,如对自然垄断产业实行价格管制,就是政府出于经济学的分析,认识到价格规制能有效地抑制垄断企业利用其市场力量制定垄断高价,从而保护广大消费者的利益;而对自然垄断产业实行进入规制,则能避免重复建设,防止破坏性竞争。但是,政府最后能否提供某种已被认知的规制供给,还取决于政府提供该种规制供给的条件。例如,从国际经验上看,市场经济发达国家在电信产业政府规制体制的重大改革前,首先颁布《电信法》作为政府规制体制改革的纲领性文件,并对整个电信产业的政府规制体制的框架作出法律规定,从而为政府规制体制改革(即新规制的供给)奠定法律基础(条件)。

### 3. 政府规制的成本与收益

政府规制是有成本的,同时也为社会带来一定的收益。在规制政治经济学中,政府规制的成本被划分为以下几个部分:(1)微观规制制度的运作成本。这包括规制政策的制定成本和规制机构的运行成本。(2)政府规制的实施影响经济效率产生的相关费用。主要有如下几种:效率成本、转移成本、反腐败成本等。(3)规制的机会成本。这种成本可以通过下述方法进行测度:通过对各项规制政策的效果比较来测度;由规制前后经济效率的比较来测度;通过放松规制前后经济效率的比较来测度,反映实行某项规制所带来的效率损失或不实行某项规制后本来应有的效率水平。(4)政府规制的寻租成本。这是特殊利益集团出于各种目的贿赂政府,或企图影响政府的规制政策,或为了联络感情、打通关节,以便该集团能够得到政府的帮助或特许所形成的成本。只要存在着政府规制,寻租成本就不可避免。

作为对资源的再配置,政府规制定然会产生相应的收益。施蒂格勒运用福利经济学理论对此进行了分析,认为可以用“垄断者在原来的产出上的所失恰被消费者所得抵消”来衡量,即“……加总消费者

剩余和生产者剩余的变化量,减去规制成本。如果规制成本小于消费者剩余增量与生产者剩余增量之和,则规制增加了福利。”由于政府规制在一定程度上改变了资源的配置状况,因而衡量政府规制收益的大小,可以将规制前后的资源配置效率进行对照比较,而资源配置效率又可以用消费者剩余和生产者剩余的净增量来衡量,因此,可以把政府规制的收益定义为:政府规制实行后给当事人及社会福利带来的利益增量。如实行价格规制后,遏制了垄断高价,给消费者带来了实惠;实行环境规制,净化了环境,提高了社会福利水平。

### 4. 政府规制的内容与方法

政府规制涉及的内容相当广泛,但与市场及其效率相关的政府规制主要包括以下几个方面:(1)产权、契约规制。市场交易即合同的订立与实施是有成本的,如果政府能够对这些合同的订立与实施能以较低的成本给予保证,那么政府对契约的规制就是必要的和合理的。(2)产业的进入(退出)规制。(3)价格规制。市场失灵的存在为政府实行价格规制提供了必要性。(4)数量、质量规制。数量规制主要是对有害物品生产和供应的规制,如对烟草、有害出版物的规制等。对进出口商品的数量实行规制,则是为了保护国内的新兴产业,调节国内市场的供求。质量规制的目的是为了提高商品、服务的总体质量水平,提高资源配置的效率,也是为了维护人们的安全与健康,提高人们的生活水平。(5)资源、环境规制。(6)会计、统计规制。(7)社会保障规制。

针对政府规制的内容,规制政治经济学讨论了政府规制的方法,在它看来,政府规制的方法既包括以公平报酬率为依据确定产品和服务的价格、发放许可证、制定产品和服务质量标准等为主的传统的规制方法,也包括以结构规制与行为规制相结合的创新模式。(1)以公平报酬率为依据确定产品和服务的价格。(2)发放许可证。(3)制定产品和服务质量标准。(4)行为规制。(5)结构规制。结构规制指的是决定哪些特定企业或个体实施哪些类行为,它包括进入的限制;垄断状态;单一能力规制(不允许从事多种经营);个体未经认证不能进行专业服务的规制。结构规制最重要的形式是职能分解;享受垄断地位的企业不能同时进入竞争性领域。在规制政治经济学看来,行为规制和结构规制在大多数情况下可以交互使用,两者在运用上也不并不总是具有明显的区别。唯一不同的是,实行为规制,政府常常处于信息弱势,而实施结构规制所要求的信息一般不是很多。从这一点上看,结构规制具有较大的优势。

### 5. 政府规制的公共利益理论

政府规制的公共利益理论主张政府规制是对市

场失灵的回应。它在一个很长的时期内一直以正统的理论在规制经济学中居于统治地位。这一理论假定政府规制的目的,是通过提高资源配置效率,以增进社会福利,并且假定规制者专一地追求这一目标。这一理论或明或暗地包含着这样一个前提,即市场是脆弱的,如果放任自流,就会导致不公正或低效率。政府规制是对社会公正和效率需求所作的无代价、有效和仁慈的反应。所以政府规制是针对私人行为的公共政策,是从公共利益出发而制定的规则,目的是为了控制受规制的企业对价格尽心垄断或者对消费者滥用权力,具体表现为控制进入、决定价格、确定服务条件和质量及规定在合理的条件下服务所有客户时的应尽义务等,并假定在这一过程中,政府可以代表公众对市场作出一定理性的计算,使这一规制过程符合帕累托最优原则。这样,不仅能在经济上富有成效,而且能促进整个社会的完善。随着政府规制范围的扩大——从经济性规制扩大到社会性规制,公共利益理论几乎被用来解释所有的政府规制问题。但是,政府规制的实践表明,由于政府行为目标的偏差和特殊利益集团对规制的寻求,人们很难认为把影响产业绩效的所有政府规制政策与市场失灵相联系是为了公共利益,相反在许多的规制结构下,规制的相关部门在牺牲消费者利益的基础上获利不小。

#### 6. 政府规制的部门利益理论

政府规制的部门利益理论是施蒂格勒首先提出的,随后由匹兹曼和波斯纳予以发展的。这一理论是与公共利益理论完全相佐的。它认为,确立政府规制的立法机关或政府规制机构仅代表某一特殊利益集团的利益,而非公共利益。政府规制的部门利益理论是建立在以下假设基础之上的:政府的基本资源是权力,各利益集团能够说服政府运用其权力为本集团利益服务;规制者是理性的,能选择使其效用最大化的行动。在这样的假设基础上得到的结论是,政府规制是为了适应利益集团最大化其收益需要的产物,一个特定的利益集团能够通过说服政府实施有利于自己的规制政策而把社会其他成员的福利转移到自己手中。政府规制的部门利益理论揭示出,规制是被利益集团和规制者所共同喜好的一种制度。同时表明,规制易于使组织得更好的利益集团受益,因为组织得更好的利益集团能够提供更大的政治支持,并能从中获得更多的收益。部门利益理论的一个直接派生物是政府规制俘虏理论。它认为,俘虏政府规制即促使政府进行规制的,或是规制对象本身,或者是其他可能从中获益的人,政府规制与其说是为了社会公共利益的目的,毋宁说是特使的利益集团寻租的结果。也许在某些时候,政府规制会给一般公

众带来有益的后果,但这并非政府规制实际的初衷,它充其量不过是规制的以外结果而已。

#### 7. 政府规制的失灵理论

政府规制的俘虏理论意味着政府规制存在失灵的可能。在规制经济学看来,产生政府规制失灵的原因可以从经济和政治两个方面进行分析。从经济上看,政府规制失灵首先在于政府部门面临的不完全信息所决定的有限理性。规制者信息的严重不足产生在以下几个方面:(1)在公共部门里不存在指导资源配置的价格,没有传递市场信息的渠道,政府决策者必然受到信息不对称的困扰,难以准确地了解企业的成本和需求结果。(2)规制者通过审计等非市场手段了解信息的能力是很有限的,没有精力审计所有的企业难以掌握真实成本。更何况还可能被收买与企业合谋。(3)企业不会把它所知道的信息告知政府,甚至还可能提供虚假信息。政企之间的博弈加重了政府的信息不完全性和决策失误的可能性。(4)由于缺乏有效的激励,规制者不一定有积极性去获取有关的信息。因此,正如斯蒂格利茨所说的:“不完全信息和不完全市场作为市场失灵的一个来源在公共部门里是普遍存在的。”而信息的不对称则意味着政府规制存在着严重的结构缺陷,其效用有限,很少能达到资源配置的优化。从政治上看,规制失灵的原因有以下几个方面:(1)政府所具备的公共性与政府机构、政府官员的行为目标之间的差异和矛盾。从理论上说,政府规制行为必须代表公共利益,然而现实中的政府是由具体的人和机构组成的,他们的利益和行为目标并不必然和社会公共利益相一致。当二者发生矛盾时,就有可能出现政府官员为追求自身利益而作出有害公共利益的决策。(2)政府所具备的强制性和普遍同质性,使得规制可能引起再分配上的不公平和寻租的产生。正如查尔斯·沃尔夫所指出的,任何一种国家干预,都是由一部分人将手中的权力强加到他人的头上,国家政权的这种强制力给收入再分配上的不公正和滥用权力提供了机会。政府的经济规制可能造成某些资源的人为短缺,这就为寻租活动提供了可能,而寻租的产生,使规制的实际效果与社会公共目标进一步产生偏差。(3)规制者是垄断者,其行为难以监督。在缺乏有效监督的条件下,谁能保证运用行政垄断权来纠正经济垄断就能代表社会利益、提高经济效率呢?这在客观上为规制失灵的产生提供了土壤。(4)规制机构设置不合理,缺乏完善的、透明的规制程序,也为规制失灵提供了可能。与此同时,政府规指行为还具有内在扩张性,规制者会从供给一方推动规制的膨胀,这就进一步强化了政府的过度规制,导致规制失灵。

#### 8. 政府规制的改革理论

政府规制失灵的存在,导致了西方国家的放松规制运动。但在现实中,全面放松规制又是不可能的。许多国家对某些领域的规制仍然很有力度,有些甚至还有加强的趋势。这就促使人们从理论与实践两方面去探讨规制的改革问题,从而形成了政府规制改革理论。政府规制改革理论主要包括两方面的内容:为各国放松规制实践服务的放松规制理论和以提高规制效益为目的的激励规制理论。(1)放松规制理论。这一理论认为,规制失灵所造成的成本统称为规制成本,规制效益则是指一项规制新增加的收益。如果一项规制的效益大于成本,实施规制将有意义;相反,如果一项规制的效益小于成本,则应改革规制,包括取消规制和激励规制。与此同时,这一理论对作为经济性规制的主要理论基础——传统自然垄断理论进行了反思和修正,提出了新自然垄断理论和可竞争市场理论。新自然垄断理论的核心是用成本的弱可加性来定义自然垄断。所谓成本的弱可加性是指在单一产品情况下,由单个企业生产给定产量的总成本小于多个企业生产时的总成本;或在多种产品情况下,由单个企业生产给定数量的多种产品的总成本小于由于多个企业生产该产品组合时的总成本。成本的弱可加性不一定要求企业在整个有关产量的范围内具有规模经济,因此,用成本的弱可加性定义自然垄断,在一定程度上拓展了自然垄断的范围,也解决了长期困扰经济学家和政府关于自然垄断的两难选择(即规模经济和竞争的两难选择)问题,从而为自然垄断产业的放松规制提供了理论依据。可竞争市场理论提出了可竞争市场概念。所谓可竞争市场是指来自潜在进入者的竞争压力对市场上的供给者的行为构成很强约束的市场。如果实际或潜在竞争约束足够强,使市场近似于竞争市场,不论市场是否属于垄断结构,规制都是不必要的;如果事实上的市场力量不是足够强,则对自然垄断的规制就有一定的作用。可竞争市场理论使得对自然垄断产业的政府规制并不成为必然,从而为自然垄断产业的政府规制提供了一种新的思路。

放松规制理论虽然为自然垄断产业的放松规制提供了一定的理论依据,但并不能据此取消全部垄断,在许多情况下尤其是自然垄断条件下仍然存在规制的理由。另一方面,虽然规制效益大于规制成本时,实施规制有意义,但毕竟规制失灵和规制成本上升的现象又不容忽视,所以尽可能降低规制成本也是必要的。为了对继续保留的规制进行改革,以提高受规制企业的效率,降低规制成本,激励性规制应运而生。所谓激励性规制就是在保持原有规制结构的条件下,给予受规制企业以提高内部效率的刺激,即给予受规制企业以竞争压力提高生产效率和经营

效率的正面诱因。激励规制的基本方法包括:(1)特许投标。就是将政府给予企业的特许经营权限制在一定时期内,特许权结束后再通过竞争投标方式重新授予特许权。(2)区域间竞争。就是将受规制的全国性垄断企业划分为几个地区性企业,使特定地区的企业在其它地区企业绩效的刺激下提高自身内部效率。(3)价格上限规制。就是政府规制部门与被规制企业之间签定价格变化合同,规定价格上限,原则上价格只能在上限以下变动。(4)社会契约制度。就是规制者与受规制企业之间在修订收费时,就设备运转率、热效率、燃料费、外购电力价格、建设费等签订合同,根据合同完成情况决定奖惩。

## 二、规制政治经济学的现实意义

规制经济学尽管产生于西方市场经济发达国家,它关于政府规制的理论分析,也主要是依据西方国家的“历史与现实”提炼而成,从而隐含有西方人的价值观念和意识形态,但其基本观点无疑具有一般性,这是因为政府规制在社会经济中的重要性及其作用,发达国家和发展中国家都是一样的。我国正处于由计划经济向市场经济的转轨时期,这一时期既是一个制度变迁的过程,也是一个不断解除传统规制、实施符合市场经济要求的良好规制过程。因此,规制经济学对于政府规制的系统分析及其所形成的一系列理论观点,对于我们建构与市场经济相一致的政府规制体,具有十分重要的现实意义:

1. 政府规制是市场经济体制下政府职能的内在组成部分

规制政治经济学指出,宏观调控和政府规制定是政府经济职能的内在组成部分,在市场经济中,政府既需要借助财政、货币政策等工具通过市场参数的改变,间接影响企业的行为,也需要借助有关法律和规章直接作用于企业,规范约束和限制企业行为。因此,在建立和完善社会主义市场经济体制的进程中,必须借鉴规制政治经济学的基本理论,紧密结合我国政府规制实际,分析政府的现行规制及其效果,探讨规制的改革与完善措施,建立适应社会主义市场经济体制的政府规制模式,进而对政府职能进行合理定位。

### 2. 必须重视政府规制的需求与供给分析

规制政治经济学指出的产生政府规制需求的自然垄断性和外部性问题,在社会主义市场经济中同样存在,因此为了实现社会福利最大化,尽可能减少甚至是消除各种外部性问题,同样需要实施政府规制。但是政府能否提供有效的规制供给,则取决于政府对提供新规制政策的认识和条件,只有当政府对规制供给的认识达到一定的深度,才会产生提供规制供给的动机。因此,随着社会主义市场经济体制的

逐步建力健全,必须重视对市场经济中政府规制的需求和供给分析,以确保需要政府规制的领域,政府能够提供有效率的规制政策,从而促进社会福利最大化。

### 3. 必须重视政府规制的成本与收益分析

规制政治经济学指出,政府规制作为一种经济行为,它能够多带来方面的收益,但是规制本身也是有成本的,也会产生效率损失。对政府规制进行成本收益的意义在于,“通过对比政府管制收益与成本,以决定对特定领域是否值得采取某项政府管制,如果政府管制的收益大于政府管制成本,则这种政府管制是必要的,否则,就没有必要采取这种政府管制。”因此,必须在权衡成本收益的基础上,不断改革和完善政府规制体制,并尽可能地采取降低成本的政府规制政策。

### 4. 必须重视将政府规制方法建立在法律基础上

规制政治经济学指出,政府规制涉及从产权到社会保障等方方面面,因此,必须采取形式多样的政府规制方法,但是任何规制方法的使用,都必须建立在以受规制者为对象的法律、法规和规章基础上,从而确保规制的正当性。因为市场经济说到底是一种依法进行公平竞争的体制,建立适应社会主义市场经济体制的政府规制体系,就必须在法治的前提下,确立政府规制的对象、范围和内容和方法,从而维护公平竞争,保护各类市场主体的合法权益。

### 5. 必须重视政府规制公共利益理论的局限性

规制政治经济学从市场失灵推导出来的政府规制公共利益理论,虽然可以解释政府规制的某些领域(如反垄断的竞争政策的设计),但是政府规制的表现并不完全像这一理论所预示的那样,因此,并不是哪里出现市场失灵,就可以简单地认为实施政府规制就可以矫正市场失灵。因为如果公共利益理论是正确的,我们就应当可以解释在市场失灵方面对航空运输、公共汽车客运、医疗保健等服务产业中的政府规制。而借助于公共利益理论,又很难对上述领域的问题作出解释。为了在竞争性航线之间分配有限的空间,某些政府规制是必要的。但在第二次世界大战以后很长的一段时期里,英国的空中运输线路一直是由国家航空公司垄断经营的,其他公司几乎不可能进入。这样,某种形式的政府规制,在很大程度上就是为了竖立起防止竞争的进入壁垒。……因此人们很难认为把影响产业绩效的规制政策与市场失灵联系是为了公共利益,相反在规制结构下,许多相关部门在牺牲消费者利益的基础上获利不少。”(陈富良,万卫红,2001)

### 6. 必须重视政府规制部门利益理论所揭示的问题

规制政治经济学的部门利益理论指出,政府规制是特殊利益集团的需要,因为有许多理由使它们指望能通过政府行为而获得更大的利益,因而特定的结构特征会使得一些产业热衷于寻求政府规制以确保自身优势,因此规制者会被受规制者所俘虏,从而反过来为产业利益服务,因此,必须关注政府规制的部门利益理论所揭示的问题,尽可能避免规制过程中的寻租和创租行为,因为在市场经济中,确实存在着利益集团热衷于寻求政府规制以确保自身优势的现象,因此这一理论为政府科学地制定和实施规制政策敲响了警钟。

### 7. 必须重视政府规制失灵的客观存在

规制政治经济学从经济和政治两个方面揭示了政府规制失灵的原因,这一理论表明,政府规制失灵与政府的规制政策如影随形,无论是市场经济发达国家,还是后起的发展中国家,凡是实行政府规制的国度概莫能外。换言之,政府规制失灵是客观存在的,因此在计划经济向市场经济的转轨过程中,必须研究规制失灵的现象,重视政府规制的局限性,有效规制政策的制定必须考虑市场调节和政府干预的效率边界,以达到政府规制的预期效果。

### 8. 必须重视政府规制改革的研究

规制政治经济学提示我们,在政府规制改革中既可以采取放松规制的做法,取消部分或全部规制条款,引入竞争机制,也可采取激励规制的做法,通过把激励机制引进规制领域,对规制进行改良,从而解决政府规制中的越位问题和充实现行规制中不完善的地方。因此,在我国政府规制体制改革的过程中,可以在改革(放松)传统规制措施的基础上,引进激励性规制方法,走紧松结合的道路,即放松规制和强化规制并重,一方面逐步放松计划经济体制时期遗留下来的高度的计划管制,另一方面则逐步建立起适应社会主义市场经济体制改革的规制政策和措施。

### [参考文献]

- [1] 丹尼尔·P·史普博. 管制与市场[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,1999.
- [2] 周光斌,蔡翔. 电信政策与管制[M]. 北京:北京邮电大学出版社,2001.
- [3] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 北京:中国地质出版社,1998.
- [4] 王俊豪. 政府管制经济学导论[M]. 北京:商务印书馆,2001.
- [5] 陈富良,万卫红. 企业行为与政府规制[M]. 北京:经济管理出版社,2001.
- [6] Viscusi W. K., J. M. Vernon, J. E. Harrington, Jr., . Economics of Regulation and Antitrust [M]. Massachusetts: The MIT Press, 1995.

[责任编辑:赵连志]